

ANDRZEJ DZIADZIO
(Kraków)

Ochrona konstytucyjności prawa w Europie XIX wieku

Schutz der Verfassungsmäßigkeit des Rechts in Europa im 19. Jahrhundert

1. Wprowadzenie; 2. Ochrona konstytucji według koncepcji parlamentu frankfurckiego; 3. Kwestia kontroli konstytucyjności prawa w Niemczech; 4. Austriacki Trybunał Państwa – pierwszy sąd konstytucyjny w Europie; 5. Uwagi końcowe.

1. Einführung; 2. Verfassungsschutz nach dem Konzept des Frankfurter-Parlaments; 3. Schutz der Verfassungsmäßigkeit des Rechts in Deutschland; 4. Österreichischer Gerichtshof – erstes Verfassungsgericht in Europa; 5. Schlussbemerkungen.

1

Początki sądów (trybunałów) konstytucyjnych i ochrony konstytucyjności prawa w Europie wiąże się z reguły z dwoma ustawami konstytucyjnymi XX w.: federalną ustawą konstytucyjną republiki Austrii z 1920 r. i ustawą zasadniczą Republiki Federalnej Niemiec z 1949 r. (tzw. konstytucją bońską). W historii europejskiego sądownictwa konstytucyjnego wyróżnia się więc dwa okresy: międzywojenny i powojenny. Jednak przed rokiem 1939 koncepcja badania zgodności ustaw z konstytucją przez niezależny trybunał, poza Austrią i Czechosłowacją, nie była w zasadzie akceptowana. Dynamiczny rozwój sądownictwa konstytucyjnego nastąpił w Europie dopiero po II wojnie światowej, którego pierwszym etapem było powstanie w roku 1951 sądu konstytucyjnego w Niemczech¹. Znacznie krótsza jest historia sądownictwa konstytucyjnego w krajach dawnego imperium radzieckiego. Dopiero upadek komunistycznego systemu władzy po „Jesieni Ludów” z 1989 r. postawił na porządku dziennym problem kontroli konstytucyjności tworzonego prawa. Wcześniej powstał Trybunał Konstytucyjny jedynie w Polsce (działał od 1985 r.).

Trybunał Konstytucyjny był częścią porządku ustrojowego wprowadzonego Kartą Konstytucyjną Republiki Czechosłowackiej z 29 lutego 1920 r.² Nie odegrał

¹ Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne (tradycja i współczesność)*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 6, s. 18 i n.

² J. Filip, *Dorobek pierwszego Sądu Konstytucyjnego Republiki Czeskiej (1993–2003)*, [w:] *Ustroje, doktryny, instytucje poli-*

on jednak znaczącej roli w dziejach czechosłowackiego i europejskiego konstytucjonalizmu. Natomiast pamięć o nim odżyła w czasach „Praskiej Wiosny” w 1968 r., kiedy to podjęto – bezskuteczną zresztą – próbę utworzenia Sądu Konstytucyjnego. Miał on nie tylko strzec nowych podstaw prawnych federacji Czechosłowackiej, ale także częściowo chronić zagwarantowane w konstytucji prawa i wolności obywatelskie.

Państwa Europy Środkowo-Wschodniej po 1989 r., tworząc nowy porządek konstytucyjny, przejmowały instytucje typowe dla zachodnioeuropejskiego modelu państwa prawa. Należało do nich przed wszystkim sądownictwo konstytucyjne. Od czasu bowiem powstania w powojennych Niemczech Federalnego Sądu Konstytucyjnego zachodnia nauka prawa uznała sądownictwo konstytucyjne za ukoronowanie konstrukcji państwa prawa (*Die Krönung des Rechtsstaates*)³.

Jednak idea sądownictwa konstytucyjnego jako instytucji nieodłącznie związanej z państwem prawa ma znacznie dłuższą tradycję niż się powszechnie sądzi. Sięga ona w głąb europejskiego konstytucjonalizmu XIX w., przed wszystkim krajów niemieckich i Austrii, która uważana jest dzisiaj dość powszechnie za kolebkę sądownictwa konstytucyjnego. Historia ochrony konstytucyjności prawa jest więc równie długa jak dzieje konstytucjonalizmu niemieckiego i austriackiego, którego triumf – aczkolwiek wówczas krótkotrwały – przypadł na okres Wiosny Ludów 1848–1849⁴.

Koncepcja ochrony konstytucji przez niezależny od sądownictwa powszechnego trybunał pojawiła się więc po raz pierwszy w projekcie konstytucji frankfurckiej z 1849 r. dla zjednoczonego cesarstwa niemieckiego i w – uchwalonej prawie równocześnie w Kromieryżu – konstytucji dla krajów austriackich. Obie konstytucje były ustrojową projekcją koncepcji państwa prawa (*Rechtsstaat*), jaką stworzyła niemiecka myśl liberalna i nauka prawa państwowego. Mimo że nie weszły w życie, wyznaczyły jednak w sposób wręcz wizjonerski kierunek przeobrażeń ustrojowych zarówno Niemiec i Austrii na przeciąg prawie stu lat. Tak długo bowiem dojrzewały Niemcy do stworzenia Sądu Konstytucyjnego jako instytucji stojącej na straży konstytucyjności prawa.

tyczne. *Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Mariana Grzybowskiego*, Kraków 2007, s. 76. Autor podkreśla, że czechosłowacki Sąd Konstytucyjny z 1920 r. był propozycją sądownictwa konstytucyjnego niezależną od prac prowadzonych w tym samym czasie w Austrii, a nawet wyrastającą z krytycznej oceny austriackiego Trybunału Państwa. Zgadzając się z tą opinią, podnieść jednak trzeba, że w austriackiej nauce prawa Sąd Konstytucyjny badający zgodność ustaw z konstytucją, od czasu rozprawy G. Jelinka z 1885 r. łączono przed wszystkim z państwem federacyjnym, a takim państwem stała się Czechosłowacja. Czechosłowacka koncepcja Sądu Konstytucyjnego powstała więc pośrednio pod wpływem austriackiej myśli konstytucyjnej. Nadto taki Trybunał Konstytucyjny działał w Austrii już od początku 1919 r.

³ H. Säcker, *Das Bundesverfassungsgericht*, Bonn 1999, s. 20.

⁴ Przypomnienie tego faktu wydaje się potrzebne, gdyż np. w polskiej nauce prawa konstytucyjnego pokutuje pogląd, że projekt konstytucji frankfurckiej nie przewidywał kontroli konstytucyjności norm prawa. Zob. L. Garlicki, *Sądownictwo konstytucyjne w Europie*, Warszawa 1987, s. 37; także *idem*, *Federalny Trybunał Konstytucyjny w Republice Federalnej Niemiec*, [w:] *Sądy Konstytucyjne w Europie*, t. 1, Warszawa 1996, s. 135.

Krótszą drogę do zbudowania państwa prawa wyposażonego w instytucję chroniącą konstytucję przed jej naruszeniami ze strony samego ustawodawcy przebyła natomiast Austria. Było to możliwe dzięki temu, że już w 20 lat po Wiośnie Ludów, w 1869 r. rozpoczął w Austrii działalność Trybunał Państwa (*Reichsgericht*). Był on pierwszym w Europie sądem o charakterze konstytucyjnym zapewniającym ochronę praw podstawowych (*Grundrechte*). Rozpoznawał zażalenie obywateli na indywidualne rozstrzygnięcia organów administracyjnych naruszające ich prawa i wolności zagwarantowane przez konstytucję grudniową z 1867 r. Wyroki Trybunału Państwa wiązały jednak administrację tylko moralnie, a nie prawnie. Nieprzypadkowo więc Austria, korzystając z własnych doświadczeń ustrojowych, najwcześniej wprowadziła do systemu ustrojowego instytucję sądownictwa konstytucyjnego. Utworzony bowiem ustawą z 25 stycznia 1919 r., czyli jeszcze przed wejściem w życie konstytucji z 1920 r., prowizoryczny Trybunał Konstytucyjny był w prostej linii następcą i kontynuatorem dawnego Trybunału Państwa. Zmianie uległ tylko zakres jego kompetencji.

W odróżnieniu do swego poprzednika z czasów monarchii, republikański Trybunał Konstytucyjny z 1919 r. otrzymał prawo badania konstytucyjności ustaw i uchyłania niekonstytucyjnych aktów prawnych. W ten sposób naprawione zostały wady Trybunału Państwa, które wykazała austriacka doktryna prawa państwowego z Hansem Kelsenem na czele. Jej wybitnym przedstawicielem był także Georg Jellinek. W wydanej w 1885 r. broszurze pt. *Verfassungsgerichtshof für Österreich* po raz pierwszy domagał się on rozszerzenia uprawnień Trybunału Państwa o badanie zgodności aktów prawnych legislatury z konstytucją. G. Jellinek upowszechnił także nazwę „Trybunał Konstytucyjny” dla określenia organu państwowego uprawnionego do kontroli konstytucyjności prawa⁵.

⁵ G. Jellinek postulował rozszerzenie kompetencji Trybunału Państwa na możliwość prewencyjnej kontroli ustaw uchwalanych w austriackiej Radzie Państwa na wniosek mniejszości parlamentarnej, pod kątem tego, czy nie naruszają one postanowień konstytucji. Wstępna kontrola przez Trybunał Państwa konstytucyjności uchwalanego prawa miała powstrzymywać „słowiańsko-feudalno–klerykalną” większość parlamentarną przed narzucaniem swej politycznej woli z naruszeniem zasad ustrojowych przewidzianych przez konstytucję. Do takiego stanowiska skłoniła G. Jellinka decyzja austriackiej Izby Posłów z 1883 r., która uznała za niekonstytucyjny wniosek posła J. W. Wurmbraunda o uznaniu w Austrii języka niemieckiego za język państwowy (*Staatssprache*). Zob. na ten temat: G. Stourzh, *Verfassung und Verfassungswirklichkeit in den Schriften Georg Jellineks*, [w:] *Georg Jellinek – Beiträge zu Leben und Werk*, Mohr Siebeck, Tübingen 2000, s. 254–255. Warto przypomnieć, że osobą, która przygotowała opinię komisji parlamentarnej, kwestionującej zasadność tego wniosku, był Stanisław Madeyski – prof. UJ. W pozostawionych przez siebie wspomnieniach napisał, że świadomie posłużył się takim wywodem prawniczym, by wykazać, że austriacka Rada Państwa nie miała uprawnienia do podjęcia decyzji w sprawie ustanowienia języka państwowego. W rzeczywistości jednak – jak przyznał – ustawodawstwo austriackie kwestie językowe pozostawiało w gestii zarówno Rady Państwa, rządu, jak i sejmów krajowych. S. Madeyski kierował się więc przy opracowaniu stanowiska komisji względami politycznymi, mając na uwadze głównie zabezpieczenie praw językowych narodowości słowiańskich. Zob. A. Dziadzio, *Orzecznictwo austriackiego Trybunału Państwa w ocenie polskiej nauki prawa (XIX/XX w.)*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego”, t. X, Kraków–Lublin–Łódź 2007, s. 220–221.

2

W projekcie konstytucji frankfurckiej z 28 marca 1849 r. ustanowiony został model ochrony konstytucji, który mógłby z powodzeniem konkurować ze współczesnym modelem kontroli konstytucyjności prawa. Parlament frankfurcki przyjął bowiem za podstawę organizacji zjednoczonej Rzeszy podstawowe zasady państwa prawa, które przetrwały do dzisiaj – tj. nadrzędności konstytucji w porządku prawnym państwa (zasada konstytucjonalizmu), rozdzielenia kompetencji między władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą (zasada podziału władz) oraz konstytucyjnego zagwarantowania praw i wolności obywatelskich (zasada państwa liberalnego).

Niemiecka koncepcja państwa prawa – rozwijana przez plejadę liberalnie nastawionych profesorów prawa państwowego, m. in. Carla Rottecka, Carla Welckera czy Roberta Mohla – oznaczała w I połowie XIX w. postulat przekształcenia państwa absolutnego w państwo konstytucyjne (*Verfassungsstaat*)⁶. W Niemczech więc, przed wybuchem Wiosny Ludów, państwo prawa utożsamiane było z państwem konstytucyjnym, które powinno przed wszystkim urzeczywistniać ideały zawarte w francuskiej Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela z 1789 r.

Hasłem Wiosny Ludów w Niemczech były zatem wolność, równość oraz jedność, czyli dążenie do stworzenia liberalnego, demokratycznego i narodowego państwa prawa. Idea zjednoczenia Rzeszy niemieckiej zakładała przekształcenie luźnego związku państw (*Deutscher Bund*) w państwo federacyjne. Konstytucja w zamierzeniu parlamentu frankfurckiego miała bowiem nie tylko zabezpieczać prawa człowieka i obywatela oraz demokrację parlamentarną, ale uznana została także za gwarantkę jedności państwa. Z tego powodu przyznano zasadzie konstytucjonalizmu nadrzędne miejsce w ustroju przyszłych zjednoczonych Niemiec. Jej znaczenie podkreślał w szczególności rozdz. VII projektu, zawierający przepisy zabezpieczające konstytucję przed jej naruszeniami (*Die Gewähr der Verfassung*).

Prymat i pierwszeństwo konstytucji Rzeszy gwarantował przepis, który stwierdzał, że żaden przepis w konstytucji lub w ustawie kraju związkowego nie mógł być sprzeczny z konstytucją federalną (§ 194). Tak samo żadna konstytucja lub ustawa krajowa nie mogła ani ograniczyć, ani uchylić przewidzianych w konstytucji Rzeszy praw podstawowych jednostki (§ 130). Na straży przestrzegania konstytucji przez kraje związkowe i organy Rzeszy parlament frankfurcki postawił Trybunał (Sąd) Rzeszy (*Reichsgericht*). Trybunał Rzeszy swym zakresem kompetencji i pozycji w systemie władzy państwowej stanowił więc pierwszą w historii europejskiej myśli konstytucyjnej propozycję kompleksowego uregulowania sądowej ochrony konstytucji.

⁶ U. Wesel, *Geschichte des Rechts. Von den Frühformen bis zur Gegenwart*, München 2006, s. 434.

Według konstytucji frankfurckiej, Trybunał Rzeszy miał obejmować swym działaniem wszystkie w zasadzie kwestie związane z interpretacją konstytucji. Do zakresu jego właściwości rzeczowej, ujętej w 13 punktach, należało w szczególności: po pierwsze – rozpoznawanie skarg pojedynczych krajów przeciwko władzy Rzeszy (*Reichsgewalt*) z powodu naruszenia federalnej konstytucji (*Reichsverfassung*) przez wydanie ustaw Rzeszy oraz zarządzeń rządu Rzeszy, a także skarg władzy Rzeszy przeciwko krajom z powodu działań sprzecznych z konstytucją; po drugie – rozpatrywanie skarg obywateli Rzeszy z powodu naruszenia praw zagwarantowanych w konstytucji; po trzecie – rozsądzanie sporów kompetencyjnych między organami Rzeszy, które wymagały wykładni konstytucji; po czwarte – sądzenie ministrów w trybie odpowiedzialności konstytucyjnej.

Konstytucja frankfurcka wyposażała Trybunał Rzeszy w możliwość sprawowania abstrakcyjnej kontroli zgodności ustaw z konstytucją nie tylko na podstawie skargi uprawnionych organów państwa, ale także na wniosek każdego obywatela. Powszechna skarga konstytucyjna (*actio popularis*) była jednak dopuszczalna tylko w sytuacji zniesienia lub zmiany konstytucji krajowej w sposób sprzeczny z konstytucją Rzeszy. Natomiast konkretna kontrola Trybunału Rzeszy miała się sprowadzać do rozstrzygania zażaleń obywateli z powodu naruszeń konstytucji przez organy państwowe przy podejmowaniu indywidualnych rozstrzygnięć administracyjnych (kontrola konstytucyjności działań egzekutywy). Natomiast nie znała konstytucja frankfurcka sądownictwa administracyjnego, powierzyła bowiem rozpatrywanie sporów administracyjnych sądom powszechnym.

Szerokie kompetencje Trybunału Rzeszy do badania konstytucyjności prawa wpływały więc z samej zasady konstytucjonalizmu. Konstytucja bowiem miała zabezpieczać dwie najważniejsze wartości dla narodu niemieckiego w tamtym czasie: zjednoczenie państwa w formie federacji oraz zapewnienia obywatelom szerokich swobód politycznych i wolnościowych. Przyjęto więc, że materialna treść konstytucji w tym zakresie wiązała wszystkie organy państwa, włącznie z ustawodawcą – tak na szczeblu federacji, jak i krajów. Dziewiętnastowieczna koncepcja państwa prawa zakładała zatem, że wszystkie bez wyjątku organy władzy państwowej podlegają prawu, w tym także suwerenny ustawodawca, który może działać tylko na podstawie i w granicach konstytucji.

3

Kłeska rewolucji i powrót po Wiośnie Ludów do autokratycznych rządów oznaczały odrzucenie demokratycznego i liberalnego państwa prawa. Przetrwała jedynie idea spisanej konstytucji (konstytucja Prus z 1850 r.). Miejsce jednak zasa-

dy konstytucjonalizmu zajął w niej legitymizm monarszy. Dzierżycielem władzy państwowej stał się na nowo monarcha. Parlament miał jedynie udział we władzy ustawodawczej, przysługującej nadal królowi. Podstawowe prawa obywatelskie zostały oderwane od prawnonaturalnych źródeł. Nie były prawami człowieka, ale – jak np. stwierdzała konstytucja pruska – *prawami obywateli Prus*. Sądownictwo konstytucyjne – jako instytucja powstrzymująca zarówno legislatywę, jak i egzekutywę przed działaniami sprzecznymi z konstytucją – w nowej rzeczywistości politycznej nie miało już racji bytu. Konstytucja Prus wprost wykluczała możliwość sędziowskiej kontroli konstytucyjności prawa, postanawiając, że *sędzia nie ma prawa badać zgodności prawa, które ma zastosować, z Konstytucją* (art.106).

Ustrój pruskiej autokracji znalazł z kolei kontynuację w ustroju II Rzeszy Niemieckiej (1871). Drodze Niemiec do państwowej jedności i porządku konstytucyjnego towarzyszyły bowiem militarne sukcesy Prus. Skutkiem tego Prusy „za-właszczyły” zjednoczoną Rzeszę. O ustrojowym kształcie zjednoczonego państwa zdecydował rząd pruski z Otto Bismarckiem na czele, a nie przedstawiciele społeczeństwa. Liberalna większość w niemieckim parlamencie musiała siłą rzeczy zrezygnować z budowy liberalnego państwa na wzór konstytucji frankfurckiej, zadowolając się wyłącznie jednością Niemiec. Wolnościowe postulaty ograniczyła jedynie do hasła laicyzacji państwa. Innymi słowy, liberałowie niemieccy za cenę demokratycznych wyborów do Sejmu Rzeszy (*Reichstag*) i obietnicę ograniczenia pozycji Kościoła katolickiego, przystali na osobiste rządy cesarza i powoływanego przez niego kanclerza.

W autokratycznym ustroju II Rzeszy Niemieckiej nie znalazło się więc miejsce ani dla katalogu praw i wolności obywatelskich, ani instytucji sądu konstytucyjnego. W ten sposób rząd pruski świadomie deprecjonował wolnościowe dążenia społeczeństwa niemieckiego z lat 1848 i 1849. Nadto Bismarck sądził, że prawa jednostki i ich konstytucyjne zabezpieczenie mogą utrudnić politykę umacniania wewnętrznej struktury zjednoczonego państwa. Obawiał się, że w obliczu spodziewanego konfliktu między państwem a Kościołem, konstytucyjna gwarancja autonomii Kościołów i związków religijnych prowadziłaby do wzmocnienia jego prawnej pozycji.

Mimo że II Rzesza stała się federacją, to jednak polityka Bismarcka od samego początku przesiąknięta była ideą państwa unitarnego. Rozpoczęty w 1871 r. „Kulturkampf”, ograniczający autonomię Kościoła katolickiego, był jednocześnie walką z politycznym programem katolickiej partii „Zentrum”, która na swych sztandarach wybiła hasło walki o utrzymanie federacyjnego charakteru państwa⁷.

⁷ A. Dziadzio, *Koncepcja państwa prawa w XIX wieku – idea i rzeczywistość*, „Czasopismo Prawno-Historyczne”, t. LVII, 2005, z. 1, s. 192.

Dla Bismarcka zagrożeniem dla zjednoczonej Rzeszy był separatyzm krajów południowych, podsycany – jego zdaniem – przez Kościół katolicki, posiadający w nich duże wpływy. Z tego powodu także za niecelowe uznano powołanie sądownictwa konstytucyjnego, które mogło stać się orężem południowych krajów związkowych w walce z centralistycznymi dążeniami pruskich sfer rządzących. G. Jellinek, oceniając w swej pracy z 1885 r. ustrój II Rzeszy, postawił tezę, że nie można uznać za „państwo prawa” – w pełnym znaczeniu tego słowa – państwa federacyjnego, w którym nie występuje sądownictwo konstytucyjne⁸.

Mimo braku w konstytucji II Rzeszy Niemieckiej gwarancji praw obywatelskich i sądownictwa konstytucyjnego przetrwało jednak po jej upadku przekonanie, że była ona państwem prawa. Opinia ta w dużym stopniu brała się z pozytywnej oceny działalności sądownictwa administracyjnego, które zostało wprowadzone w większości krajów niemieckich, w tym także w Prusach (1872–1875). Warto przypomnieć, że koncepcja sądów administracyjnych powstała dopiero w II połowie XIX w. Gdy bowiem oddaliła się szansa na stworzenie państwa prawa z szerokim gwarancjami konstytucyjnymi dla obywateli i sądowno-konstytucyjną ich ochroną, to zaczęto w treści tego pojęcia poszukiwać pewnych zasad, procedur czy instytucji, które inaczej zabezpieczałyby jednostkę przed samowolą i arbitralnym działaniem administracji. Nastąpiło więc pewne przewartościowanie samego pojęcia „państwo prawa” w tym celu, by ułatwić jego adaptację przez system autokratycznego państwa. Za istotną cechę państwa prawa uznano więc związanie aparatu państwa nie tyle podmiotowymi prawami obywateli zagwarantowanymi w konstytucji, co prawem przedmiotowym, wyznaczającym granice jego działalności.

Z zasady rozdziału władzy administracyjnej i sądowej wyprowadzono zatem wnioski o możliwości kontrolowania legalności działań administracji przez sądy administracyjne, odrębne od sądownictwa powszechnego. Podnoszono, że państwo prawa nie musi wcale przeciwstawiać interesów jednostki państwu, gdyż społeczeństwo i państwo stanowią organiczną całość. Wizją sprawnie działającej administracji, służącej w równym stopniu interesom społeczeństwa i państwa, zachęcano konserwatywne sfery rządzące do zgody na powołanie sądownictwa administracyjnego. W ten sposób, przez wprowadzenie sądownictwa administracyjnego, nieco okreśłą drogą zagwarantowano obywatelom II Rzeszy publiczne prawa podmiotowe. Do stworzenia sądownictwa administracyjnego w Prusach przekonał rząd w Berlinie Rudolf Gneist – narodowo-liberalny polityk i profesor prawa. Jego dzieło z 1872 r. pt. *Der Rechtsstaat und die Verwaltungsgerichte in Deutschland* stało się zaczynem dla reform sądowno-administracyjnych w Prusach.

⁸ D. Wyduckel, *Georg Jellineks Beitrag zur Entwicklung der Verfassungsgerichtsbarkeit*, [w:] *Georg Jellinek...*, s. 279–280.

Wobec powstania w II połowie XIX w. w krajach niemieckich sądownictwa administracyjnego, idea państwa prawa przykuwała odtąd uwagę bardziej nauki prawa administracyjnego (*Verwaltungsrecht*) niż prawa państwowego (*Staatsrecht*). Przedstawiciele tej ostatniej przyjęli zresztą niekiedy pozycję apologetów ustroju II Rzeszy w kształcie nadanym jej przez Bismarcka⁹. Nauka prawa administracyjnego zaczęła zatem posługiwać się konstrukcją publicznych praw podmiotowych jako instrumentem prawnym chroniącym obywatela przed nadużyciami ze strony administracji. Z czasem też Sejm Rzeszy (*Reichstag*) stał się promotorem ustawodawstwa przyznającego jednostce publicznoprawne uprawnienia względem władzy. W 1910 r. uchwalona została m. in. ustawa wprowadzająca odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa za szkody wyrządzone z powodu naruszenia przez urzędników obowiązków służbowych.

Sejm Rzeszy, mimo wcześniejszego poparcia dla polityki „Kulturkampf” i ustawodawstwa antysocjalistycznego, ostatecznie sprostął roli gwaranta konstytucyjnego porządku prawnego. Z tego powodu w okresie tworzenia konstytucji weimarskiej w 1919 r. nie uważano braku sądownictwa konstytucyjnego w II Rzeszy za szczególną wadę jej ustroju. Za rękojmię państwa prawa uznano wtedy przede wszystkim sądownictwo administracyjne, które skutecznie chroniło publiczne prawa podmiotowe jednostki, mimo pominięcia w konstytucji z 1871 r. swobód obywatelskich.

Konstytucja weimarska z 1919 r., demokratyzując ustrój polityczny przez wprowadzenie rządów parlamentarnych i przyjęcie szerokiego katalogu praw obywatelskich, nie zadbała więc o instytucjonalne ich zabezpieczenie, czyniąc parlament – podobnie jak to było wcześniej – jedynym gwarantem ich przestrzegania przez aparat państwa. Fundamentalne znaczenie sądownictwa konstytucyjnego, jako strażnika liberalnego i demokratycznego państwa prawa (*Wächter des Rechtsstaates*), stało się w Niemczech oczywiste dopiero po okresie dyktatury hitlerowskiej.

Po I wojnie światowej w Niemczech – podobnie jak w innych krajach – za podstawę tworzonego konstytucjonalizmu uznana została zasada suwerenno-

⁹ Czołowy przedstawiciel niemieckiego pozytywizmu prawniczego Paul Laband (1838–1918) popierał antyliberalną politykę Bismarcka. Laband cieszył się uznaniem samego cesarza, który miał nawet wyrazić ubolewanie, że nie może uczestniczyć w jego wykładach. Prezentował on także konserwatywne podejście do praw zasadniczych jednostki. Uważał, że jednostka podlegająca nadzorowi władzy nie może jej przeciwstawić praw podmiotowych, które zmuszałyby władzę do działania zgodnego z jej uprawnieniami. Prawa zasadnicze traktował jako jedynie granicę i wskazówkę dla działań władzy. Zob. G. Kleinheyer, J. Schröder, *Deutsche Juristen aus fünf Jahrhunderten*, Heidelberg 1983, s. 157. Warto poglądy Labanda zestawić ze stanowiskiem w tej samej kwestii wspomnianego już S. Madeyskiego, które odnosiło się do innej rzeczywistości ustrojowej. W Austrii bowiem obywatele posiadali zagwarantowane w konstytucji prawa zasadnicze i korzystali z ochrony prawnej Trybunału Państwa. Argumentacja Madeyskiego, zresztą sędziego wspomnianego Trybunału, była całkiem odmienna. Twierdził on, że wobec podziału władz na ustawodawczą i wykonawczą państwo za pomocą tej pierwszej ogranicza swoje panowanie nad jednostką. Państwo zatem niejako udziela jednostce pewnego władztwa nad administracją. Treść tego władztwa stanowią przyznane w konstytucji i ustawie prawa podmiotowe, z których płynie konkretny nakaz dla władzy administracyjnej. Uważał, że poszanowanie praw podmiotowych jednostki przez administrację jest działaniem w interesie dobra publicznego. Poglądy Madeyskiego wpisują się bez wątpienia w tradycję współczesnego liberalnego, demokratycznego państwa prawa. Zob. na ten temat: A. Dziadzio, *Koncepcja „uznania administracyjnego w poglądach Stanisława Madeyskiego (1841–1910)”*, [w:] *Notariat na ziemiach polskich*, Radom 2006, s. 95 i n.

ści narodu (art. 2 konstytucji weimarskiej). Na plan pierwszy wysuwały ją niemal wszystkie konstytucje tamtej doby (np. art. 1 konstytucji czechosłowackiej z 1920 r., art. 2 polskiej konstytucji z 1921 r.). Wiązało się to z ogólną tendencją demokratyzacji systemów ustrojowych, która polegała na obniżeniu pozycji egzekutywy (silnej w obalonych monarchiach) na rzecz zwiększonej władzy parlamentu. Zasadę suwerenności narodu (ludu) ujmowano wówczas w kategoriach koncepcji Rousseau, że suweren nie może *narzucić sobie prawa, którego by nie mógł złamać*¹⁰.

Na początku wieku XX idea ta była obecna w założeniach doktryny socjaldemokratycznej, która wywarła znaczny wpływ na kształt konstytucjonalizmu europejskiego po 1918 r. Socjaliści uważali bowiem wolę większości parlamentarnej za najwyższe prawo. W konstytucjonalizmie, w którym najwyższą rangę nadano zasadzie „suwerenności ludu” – jako podstawie rządów parlamentarnych – nie było więc miejsca na sądownictwo konstytucyjne kontrolujące działalność ustawodawcy. W okresie międzywojennym sądownictwo konstytucyjne uważano więc w zasadzie raczej za specyfikę austriackiego systemu ustrojowego, wypływającą z konstytucyjnych doświadczeń dawnej monarchii, niż uniwersalną instytucję, nieodłącznie powiązaną z koncepcją państwa prawa. Austriacka idea państwa prawa doceniona została dopiero po 1945 r.

4

Inną drogę do rządów konstytucyjnych niż Niemcy przeszła w XIX w. Austria. W przeciwieństwie do Prus, nie powstał w Austrii zaraz po Wiośnie Ludów trwały porządek konstytucyjny. Nadana przez cesarza Franciszka Józefa I konstytucja marcowa z 1849 r. została szybko odwołana. Od 1852 r. powrócił neoabsolutny sposób rządzenia, który trwał zasadniczo w monarchii habsburskiej aż do czasu uchwalenia przez Radę Państwa w 1867 r. tzw. konstytucji grudniowej. Przez cały ten okres dorobek konstytucyjny Wiosny Ludów nie uległ jednak zapomnieniu. Dowodem na to była m. in. broszura z 1854 r. węgierskiego publicysty i polityka Józefa Eötvösa, w której powrócił do idei sądu konstytucyjnego z czasów parlamentu frankfurckiego¹¹.

¹⁰ M. Zmierczak, *Koncepcja państwa prawnego jako ograniczenie władzy narodu*, [w:] *Zasada demokratycznego państwa prawnego w konstytucji RP*, Warszawa 2006, s. 77.

¹¹ A. J. Noll, *Georg Jellinek's Forderung nach einem Verfassungsgerichtshof für Österreich*, [w:] *Georg Jellinek...*, s. 261. Józef Eötvös pisał w broszurze pt. *Der Einfluss der herrschenden Ideen des 19. Jahrhunderts auf den Staat*, że zwykły ustawodawca nie może zmieniać ustawy konstytucyjnej. Wobec tego – twierdził – *gdzie władza ciała ustawodawczego jest w ten sposób ograniczona oraz gdy konstytucja, którą uważa się za wolę suwerena, może być naruszona przez legislatywę państwa, to nie ulega wątpliwości, że rozstrzygnięcie pytania, czy ustawodawstwo przez swe działania nie przekracza swego mandatu, powinna być przekazana najwyższemu organowi sądowemu*.

Do ustawodawstwa konstytucyjnego doby Wiosny Ludów nawiązali liberałowie austriaccy, tworząc podstawy ustrojowe monarchii austriackiej w II połowie XIX w. Porządek konstytucyjny w Austrii rodził się bowiem w innych warunkach politycznych niż w Niemczech. Zmiany ustrojowe w Austrii były pochodną poważnego kryzysu państwa spowodowanego klęskami militarnymi. Inaczej więc niż w Rzeszy Niemieckiej, promotorem wprowadzenia porządku konstytucyjnego nie był rząd, ale liberałowie posiadający przewagę w austriackim parlamencie. W zamian bowiem za poparcie ugody austriacko-węgierskiej uzyskali szansę na wprowadzenie ustaw zasadniczych, reformujących monarchię austriacką w duchu państwa prawa.

Austriacka Rada Państwa, która przyjęła rolę Konstytuanty, 21 grudnia 1867 r. uchwaliła pięć ustaw zasadniczych, w tym ustawę zasadniczą o powszechnych prawach obywateli i ustawę o ustanowieniu Trybunału Państwa. Liberałowie austriaccy do tworzonego porządku konstytucyjnego wprowadzili liczne postanowienia okrojowanej przez cesarza konstytucji marcowej z 1849 r. Chcieli w ten sposób zmanifestować, że w opracowanych ustawach zasadniczych nie wyszli poza ramy ustrojowe, na jakie przysłał już wcześniej sam cesarz. Wprowadzenie konstytucyjnej formy rządów zależne było bowiem od jego zgody.

Zaproponowali więc takie rozwiązania ustrojowe, które znalazły się w cesarskich dokumentach konstytucyjnych z czasów Wiosny Ludów, m.in. przejęli instytucję Trybunału Państwa jako strażnika zagwarantowanych w konstytucji praw obywatelskich. Nową instytucją był tylko Trybunał Administracyjny powołany w ustawie zasadniczej o władzy sędziowskiej. Natomiast ustawa zasadnicza o powszechnych prawach obywateli była prostym odwzorowaniem cesarskiego patentu z 1849 r. „o politycznych prawach obywateli”, dołączonym do konstytucji marcowej. Uchwalone przez Radę Państwa ustawy zasadnicze otrzymały sankcję cesarską. Pod koniec 1867 r. monarchia austriacka stała się pierwszym w Europie liberalnym państwem prawa. Najważniejszym gwarantem poręczonych w konstytucji praw i wolności obywateli w monarchicznej Austrii był Trybunał Państwa. Sędziami Trybunału byli m.in. przedstawiciele nauki prawa ze wszystkich najważniejszych ośrodków naukowych (Wiednia, Pragi, Krakowa i Lwowa). Mianował ich dożywotnio cesarz spośród kandydatów przedstawionych przez obie izby Rady Państwa. Przez 32 lata prezydentem Trybunału Państwa był Józef Unger (zm. 1913) – najwybitniejszy austriacki cywilista tamtego okresu¹².

Trybunał Państwa zyskał uznanie austriackiej opinii publicznej, gdyż wielokrotnie przeciwstawiał się antykonstytucyjnym działaniom władz, polegającym m.in. na ograniczaniu konstytucyjnej gwarancji wolności zrzeszania się. W 1886 r. uda-

¹² A. Dziadzio, *Monarchia konstytucyjna w Austrii 1867–1914. Władza. Obywatel. Prawo*, Kraków 2002, s. 64.

remnił na przykład próbę wprowadzenia zakazu tworzenia przez starokatolików na terenie monarchii stowarzyszeń religijnych¹³. Administracji państwa broniła w ten sposób katolickiego oblicza państwa.

Austriacka biurokracja uznawała orzeczenia Trybunału Państwa za zbiór zasad prawnych mających charakter precedensu, gdyż w wyniku wnoszonych przez obywateli zażaleń dokonywał on wiążącej wykładni treści konstytucyjnych praw i wolności obywateli na tle konkretnych decyzji administracji państwa, np. wydanego zakazu działalności stowarzyszenia. Mimo że jego orzeczenia miały charakter deklaratoryjny i nie wiązały prawnie administracji, to jednak były przez nią wykonywane.

Już z początkiem działalności Trybunału Państwa rząd austriacki dał biurokracji państwa wyraźny sygnał, że ignorowanie jego wyroków wystawiłoby na szwank honor i autorytet państwowego aparatu władzy¹⁴. Najwięcej spraw, z jakim się zetknął Trybunał państwa w swej blisko 50-letniej działalności, dotyczyło interpretacji poręczonej w konstytucji wolności zrzeszania się. Licznymi orzeczeniami broniącymi swobody zrzeszania się, znacznie przyczynił się poszerzenia udziału obywateli w życiu publicznym. Trybunał Państwa przede wszystkim ograniczył możliwość posługiwania się przez administrację pojęciami nieostrymi i generalnymi klauzulami w postaci ustawowych zwrotów, takich jak: „niebezpieczeństwo dla państwa” (*Staatsgefährlichkeit*) lub „zagrożenie publicznego bezpieczeństwa” (*Gefährdung der öffentlichen Sicherheit*), jako podstawy prawnej decyzji zakazującej działalności stowarzyszenia.

Zdaniem Trybunału Państwa, pojęcia te nie stanowiły podstawy do powołania się administracji na swobodne uznanie (*freies Ermessen*), ale podlegały jego wiążącej wykładni. Oceniał on bowiem samodzielnie, czy organ administracyjny

¹³ *Ibidem*, s. 84–85. W tej sprawie władze administracyjne najpierw uznały statut stowarzyszenia starokatolików za sprzeczny z ustawą, gdyż przewidywał on możliwość zakładania filii w całym kraju, a – według władz – stowarzyszenie miało charakter polityczny. Ustawa o prawie do zrzeszania się z 1867 r. zakazywała bowiem stowarzyszeniom politycznym tworzenia na terenie państwa swoich oddziałów. Trybunał Państwa w wyroku uznał jednak, że w świetle statutu i celu stowarzyszenia, miało się ono zajmować tylko sprawami religijnymi. Trybunał Państwa bowiem w oparciu o swobodną ocenę dowodów ustalał samodzielnie charakter planowanego stowarzyszenia – tzn. czy miało ono charakter polityczny lub niepolityczny, i nie pozostawiał tej kwestii uznaniu władz administracyjnych. Stwierdził więc w tym przypadku naruszenie prawa zagwarantowanego w konstytucji. Wówczas władze wydały ponowny zakaz, powołując się na to, że planowane stowarzyszenie jest „niebezpieczne dla państwa”. Trybunał Państwa ponownie stwierdził naruszenie konstytucji, gdyż przyjął, że władze nie mogą uznawać za niebezpieczne dla porządku publicznego stowarzyszenia założonego przez członków związku religijnego, uznanego w przez państwo w 1877 r.

¹⁴ *Ibidem*, s. 83–84. W 1871 r. Trybunał Państwa uznał za naruszenie prawa do zrzeszania się decyzję władz zakazującą działalność stowarzyszenia na tej podstawie, że jego statut przewidywał możliwość odbywania posiedzeń stowarzyszenia poza jego siedzibą. Władze administracyjne, nie chcąc się pogodzić z wyrokiem Trybunału, wydały kolejny zakaz, podając jako przyczynę niebezpieczny dla państwa charakter stowarzyszenia. Motywy decyzji o tyle były zaskakujące, że chodziło o *stowarzyszenie dla konstytucyjnego postępu*, którego zadaniem miało być popieranie nowego liberalnego ustawodawstwa. Było więc stowarzyszeniem „propaństwowym”. Chodziło jednak o to, że rząd nie chciał wywoływać społecznych konfliktów, godząc się – z jednej strony, na powstawanie stowarzyszeń katolickich, agitujących przeciwko ustawom zasadniczym z 1867 r., a drugiej strony – zezwalając na tworzenie stowarzyszeń prezentujących przeciwstawne tendencje. Cała sprawa odbiła się szerokim echem, wywołała debatę na ten temat austriackiego rządu. Wobec tego, że sprawa ponownie trafiła do Trybunału Państwa, rząd zdecydował o cofnięciu zakazu, aby nie narażać się na kompromitację w razie ponownego orzeczenia o naruszeniu konstytucyjnej gwarancji. Minister sprawiedliwości J. Glaser stwierdził wówczas wyraźnie, że biurokracja państwa nie może szukać „tylnej furtki” dla obejścia wyroku Trybunału Państwa, gdyż w ten sposób godzi ona w autorytet państwa prawa.

udowodnił występowanie okoliczności i faktów wskazujących na niebezpieczny dla państwa charakter stowarzyszenia. Swobodne uznanie obejmowało wyłącznie kwestię, czy udowodnione w sprawie fakty były na tyle istotne i ważne, że uzasadniały wydanie zakazu. Trybunał Państwa podzielał zatem stanowisko władz i nie stwierdzał naruszenia prawa do zrzeszania się tylko wtedy, gdy wykazały one przekonująco w przyjętym stanie faktycznym sprawy, że cel i zadania stowarzyszenia mogły stać się przyczyną zagrożenia porządku państwowego.

Z czasem Trybunał Państwa uznawał za „niebezpieczne dla państwa” jedynie te stowarzyszenia, których cel i zadania naruszały przepisy ustawy karnej. Innymi słowy, zakaz utworzenia stowarzyszenia był dopuszczalny wyłącznie w przypadku, gdy organ administracyjny wykazał, że statutowa działalność stowarzyszenia była sprzeczna z ustawą karną. Trybunał Państwa wyrażał w ten sposób prekursorską myśl państwa prawa: ingerencja w sferę praw i wolności obywateli powinna mieć wyraźne upoważnienie ustawowe¹⁵.

Na przełomie wieków XIX i XX duża część spraw Trybunału Państwa dotyczyła interpretacji konstytucyjnego prawa do zrzeszania się w odniesieniu do wydawanych przez administrację zakazów tworzenia stowarzyszeń o programach laickich lub wolnomysłicielskich. Związane to było z silnym wówczas ruchem społecznym, domagającym się sekularyzacji instytucji państwowych i prawa, m.in. przez wprowadzenie całkowicie świeckiego szkolnictwa i laickiego prawa małżeńskiego.

Powstawały liczne stowarzyszenia mające na celu wspieranie osób bezwyznaniowych, które wobec nieprzychylniej postawy władz szukały pomocy Trybunału Państwa; m.in. w 1903 r. uznał on za niekonstytucyjny zakaz działalności takiego stowarzyszenia w Pradze. Wskutek wyroku Trybunału władze administracyjne zgodziły się na jego działalność, ale już w 1909 r. został on rozwiązany. W jego miejsce członkowie rozwiązanego stowarzyszenia powołali „polityczny klub wolnomysłieli”, który miał popierać laicyzację struktur państwa i rozdział Kościoła od państwa. Władze odmówiły zgody na jego działalność. Powołały się na to, iż jest on zagrożeniem dla bezpieczeństwa państwa głównie z tego powodu, że wielu członków głosiło poglądy o wydźwięku anarchistycznym. Trybunał Państwa odrzucił argumentację władz administracyjnych i o orzekł o naruszeniu prawa do zrzeszania się. Wyroku tego jednak administracja nie wykonała¹⁶. Był to jednak jeden z nielicznych przypadków, gdzie władze pozwoliły sobie na zignorowanie wyroku Trybunału Państwa.

¹⁵ *Ibidem*, s. 115.

¹⁶ *Ibidem*, s. 86.

Licznymi orzeczeniami, stwierdzającymi w takich przypadkach naruszenie praw obywatelskich poręczonych w konstytucji, Trybunał Państwa stawiał tamę walce aparatu państwowego z organizacjami żądającymi zeświecczenia i sekularyzacji państwa. Władze nie kryły zresztą tego, że wszelkimi dozwolonymi środkami prawnymi zmierzają do ich delegalizacji. Trybunał Państwa nie godził się na przypisywanie stowarzyszeniom o charakterze laickim celów antypaństwowych i anarchistycznych. Pouczał austriacką biurokrację, że taka ich ocena mogła być uprawniona tylko z punktu widzenia państwa wyrażającego interesy katolickiej części społeczeństwa, ale nie organizacji politycznej, służącej obywatelom bez względu na ich przynależność religijną czy narodową. Propagował więc w swym orzecznictwie idee liberalnego państwa prawa.

Poza ochroną konstytucyjnego prawa obywateli do zrzeszania się, duża część zażeń kierowanych do Trybunału Państwa dotyczyła spraw o naruszenie prawa do pielęgnowania własnej narodowości i języka przez grupy etniczne monarchii. Prawo to gwarantował art. 19 ustawy zasadniczej o powszechnych prawach obywateli z 1867 r., zapewniający równouprawnienie wszystkich języków krajowych w szkole, administracji i życiu publicznym. Sporne jednak było to, czy konstytucja zasadę równouprawnienia narodowości rozumiała jako wyłącznie dyrektywę dla ustawodawcy, czy też przepis konstytucji tworzył samodzielną podstawę domagania się od państwa respektowania prawa do rozwoju własnej narodowości.

W jednym z pierwszych orzeczeń Trybunał Państwa wypowiedział się zdecydowanie za bezpośrednim działaniem konstytucji. Stanowisko takie zajął w sprawie, w której trzy gminy z terenów Korony czeskiej, zamieszkałe przez ludność słowiańską, zostały zobowiązane do utworzenia szkoły z niemieckim językiem wykładowym. W złożonym zażaleniu gminy kwestionowały legalność decyzji władz oświatowych, podnosząc naruszenie gwarancji z art. 19 konstytucji. Strona rządowa z kolei argumentowała, że decyzja została wydana zgodnie z przepisami ustawy o państwowych szkołach ludowych z 14 maja 1869 r., która nie określała warunków narodowościowego równouprawnienia przy tworzeniu szkół.

Trybunał Państwa orzekł o naruszeniu postanowień art. 19, ponieważ doszło do złamania tej zasady państwa prawa, zgodnie z którą administracja jest uprawniona do podejmowania działań na podstawie prawa i w jego granicach. Oznaczało to, że miała ona postępować nie tylko zgodnie z ustawami, ale także w ramach obowiązującego porządku konstytucyjnego. Trybunał stwierdził więc, że chociaż ustawa dawała władzom oświatowym możliwość określenia języka wykładowego w utworzonej szkole, to jednak wyłącznie pod warunkiem uwzględnienia konstytucyjnej zasady narodowościowego równouprawnienia.

Zdaniem Trybunału, obowiązek taki wynikał z bezpośredniej skuteczności normy konstytucyjnej. Pogląd ten przetrwał w orzecznictwie Trybunału Państwa do końca jego działalności, chociaż od lat 80. w nauce austriackiej większe uznanie zdobywała tzw. teoria obietnicy (*Verheissungstheorii*). Według niej, art. 19 konstytucji stanowił tylko zapowiedź nadania w przyszłości pełnych praw narodowych ludom monarchii¹⁷.

Mniejszości narodowe monarchii uzyskały więc ochronę prawną Trybunału Państwa w każdym przypadku naruszenia ich praw w sposób sprzeczny z normą konstytucyjną. Jednocześnie orzeczeniem tym wkroczył Trybunał Państwa na drogę „prawotwórczej” wykładni treści ogólnego przepisu konstytucji. Konstytucyjna zasada równouprawnienia narodowości została zatem wprowadzona w życie prawie wyłącznie w drodze orzecznictwa Trybunału Państwa, który – wobec braku ustaw wykonawczych do konstytucji – przyjął rolę „zastępczego” ustawodawcy.

Orzecznictwo Trybunału Państwa doprowadziło do tego, że urzędy na obszarach wielojęzycznych monarchii musiały przyjmować i załatwiać sprawy w językach uznawanych za krajowe. Przyczyniło się to do społecznej i politycznej emancypacji wielu grup narodowościowych monarchii. Przykładem był m.in. proces czechizacji ziem dawnej Korony czeskiej. Na tereny zamieszkałe w większości przez ludność niemiecką zaczęli napływać urzędnicy czescy, dlatego że zgodnie z zasadą przyjętą przez Trybunał Państwa sprawy administracyjne musiały być załatwiane w jednym z dwóch języków krajowych: czeskim lub niemieckim. Urzędnicy stanowili więc niejako fort poczty polityki czechizacji, ponieważ jednocześnie stawali się bojownikami o prawa narodowe, gdy np. domagali się dla swoich dzieci otwierania szkół z językiem czeskim.

5

Austriacki Trybunał Państwa zajmował się przede wszystkim określeniem znaczenia praw i wolności jednostki w każdej indywidualnej sprawie. W swych orzeczeniach ustalał przede wszystkim konstytucyjne warunki dozwolonej ingerencji władzy publicznej w sferę swobód obywatelskich. Z reguły więc unikał interpretacji konstytucji za pomocą ogólnych definicji treści konstytucyjnych gwarancji. Trybunał Państwa rzadko ulegał pokusie „prawotwórczego” uzupełniania norm konstytucyjnych. Wyjątkiem była wykładnia konstytucyjnej zasady równouprawnienia narodowości, poprzez którą przeobraził stosunki wewnętrzne monarchii.

¹⁷ Zwolennikami powyższego poglądu byli m.in. luminarze austriackiej nauki: A. Exner, G. Jellinek czy R. Herrnritt.

Trybunał Państwa starał się zachować postawę bezstronnego arbitra w sporach między obywatelem, domagającym się poszanowania przysługujących mu praw i wolności, a państwem, strzegącym dobra publicznego. Trybunał przychodził więc państwu w sukurs w zwalczaniu postaw nacjonalistycznych i antysemickich licznych niemieckich stowarzyszeń, aktywnych zwłaszcza na przełomie XIX i XX w. Jednocześnie przeciwstawiał się próbom klerykalizacji życia społecznego, delegalizując administracyjne zakazy propagowania na forum publicznym idei laickiego i świeckiego państwa.

Rola Trybunału Państwa w rozszerzeniu treści i znaczenia konstytucyjnych praw i wolności była przezeń ograniczona. Skoro był nastawiony nie tylko na udzielanie jednostce ochrony przed ograniczaniem jej konstytucyjnych uprawnień przez państwo, ale zabezpieczał także państwo przed nadużywaniem praw i wolności ze strony obywateli, to i nie przejawiał szczególnego aktywizmu w interpretacji konstytucyjnych praw i wolności. Wyzначył sobie głównie rolę organu rozsądzającego kolizję między zagwarantowanym przez konstytucję prawem obywatela a słusznym interesem państwa.